

答申第4号



鎌倉審査第46号

平成8年3月28日

鎌倉市長 竹内 謙 様

鎌倉市公文書公開審査会

会長 若杉 明

鎌倉市公文書公開拒否処分に関する異議申立て
について (答申)

平成7年7月28日付けで諮問（諮問第9号）された遊技場建設に係る開発事業に関する協定締結についての文書の公開拒否について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

遊技場建設に係る開発事業に関する協定の締結についての決裁文書（経過書及び協定書案を含む。以下「本件文書」という。）は、公開すべきである。

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件文書を鎌倉市長が平成7年7月7日付けで非公開とした処分の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人の主張を総合すると、次に掲げる理由から不当であるというものである。

ア 鎌倉市長は「本件文書は決裁の手続き中で、確定した文書とはいええず未成熟なものであり、公開することにより不正確な理解や誤解を与える結果となるため」として、鎌倉市公文書公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項第4号に該当し非公開としたが、本件文書は、鎌倉市開発事業指導要綱（以下「指導要綱」という。）に沿って事業者と各主管課との協議を完了し、助役の決裁まで終了していること、また、不同意という通知を受けていることから未成熟な情報とはいえない。

したがって、審議等に支障が生ずることはありえない。

イ 公開拒否理由説明書の追加では「本件文書を公開することにより、行政事務に混乱を招き、かつ今後の開発事業において指導要綱に沿った行政指導に著しく影響を及ぼす」として条例第6条第1項第5号に該当するとあるが、鎌倉市の指導要綱に沿って処理してきているのであり、本件文書が公開されたとしても行政指導に著しく影響するとは思わないし、開発許可なるものは、各案件ごとに具体的に検討されるべきことであって、将来、申請されることのあるべき開発許可に影響するということもありえない。

また、「地域住民等の間の紛争に油を注ぐことにもなりかねない」とあるが、紛争が存在するのかが問題である。事業者と住民との話し合いは現在も継続中であり、地域住民が多数出席した神奈川県開発審査会の口頭審理において、すでに述べられており、したがって、地域住民等はこの事実を知っており、本件文書が公開されたとしても住民等

との間に紛争が生じ、或いは拡大するとは思えない。

ウ 鎌倉市長は「公共施設管理者不同意処分取消請求事件」（以下「裁判」という。）が提起されている旨説明しているが、本件文書の公開とは何ら関係がない。

3 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明を総合すると、本件文書を非公開とした理由は、次のとおりである。

(1) 指導要綱に基づく手続について

鎌倉市内において行う開発事業は、指導要綱の手続に従い、開発事業に関する各課との協議を事業者に義務付けており、協議を行った関係各課から開発事業に関する報告書の提出を受け、事業者からは各課協議報告書の提出を義務付けている。これをもとに開発事業に関する協定書を作成し、市長と事業者との間で協定を締結しているが、本件文書は、この協定を締結するために作成した文書である。

なお、この協定書は、都市計画法第32条(昭和43年法律第100号。以下「法」という。)に規定する公共施設管理者との同意及び協議を兼ねたものである。

(2) 条例第6条第1項第4号該当性について

公文書の定義は、条例第2条第1号に「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書及び図画（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）であって、当該実施機関が管理しているものをいう。」と規定していることから、職務上の内部検討に付されたもの、いわゆる決裁途中の文書も公開対象の文書としてとらえている。

しかし、決裁手続き途中の本件文書を案の段階で公開することは、不正確な理解や誤解を与える結果となることが十分予測されるため、未成熟な情報として条例第6条第1項第4号に該当するものとして非公開としたものである。

(3) 条例第6条第1項第5号該当性について

本件文書は、市の意思決定がされたものではなく、その内容を公開することは、今後の開発事業において指導要綱に沿っての行政指導に著しい影響を与え、利害が相反する事業者と地域住民等との紛争に油を注ぐことにもなりかねず、事務の公正かつ円滑な実施を困難にすることから、条例第6条第1項第5号に該当するものと考えられる。

(4) 非公開決定後の経過について

本件文書は、市長の決裁段階でいくつかの問題点について指示があり、再検討が必要となったため、本市の土地利用に関する行政課題について、総合的見地から調査研究、協議、調整を行う組織である土地利用協議会において協議した結果、「当該パチンコ店出店計画については、現在の状況では鎌倉市として受容することはできない。法第32条の同意に関する協議については、不同意とする。」との結論を得て市長に報告された。

この報告を踏まえ、市長が公共施設管理者として「法第32条の同意に関する協議については、不同意とする。」との考えを下し、それに基づいて新たな決裁文書を作成し、平成7年9月18日付けで不同意に関する市長の決裁を得て、同月20日付けで事業者へ通知をしたものである。

したがって、不同意とする新たな決裁手続が完了したことにより、本件文書は、未成熟のままに公文書としての性格や価値が失われたものと解する。

また、裁判の結果によっては、市が行った不同意通知が取り消されることもあり、この裁判が終了するまでは未成熟情報のまま位置づけられると考える。

4 審査会の判断理由

(1) 本件文書について

ア 鎌倉市は、良好な自然環境や都市環境の維持、創造を目的として、開発事業に関する各課協議、住民公開、開発事業の基本的基準、公共公益施設の整備等の規定を設けた指導要綱を定め、事業者の理解と協力を求めている。

イ そして、本件文書は、この指導要綱に定める手続に従い、関係する各課から提出された開発事業に関する協議報告書及び事業者から提出された各課協議報告書をもとに開発事業に関する協定の締結を行うにあたって作成された文書で、非公開の処分時点においては、未決裁の状態で実施機関に保管されていたことが認められる。

(2) 当否の判断について

非公開処分に対する不服申立てに関連して、実施機関から諮問を受けた審査会は、処分時点における事実関係に基づき当該処分の違法性あるいは不当性を審査・判断するだけに止まらず、処分後の状況変化があった場合には、その点も考慮にいたるうえで、非公開とすることが妥当で

あるかどうかを決定することができると思える。

そこで、当審査会は、処分時点の事実関係を前提としたうえで当該処分が妥当性を有していたかどうかをまず判断し、さらに、処分後の状況の変化を踏まえたうえで、現時点において本件文書を非公開とすることが妥当であるかどうかを判断することにする。

(3) 条例第6条第1項第4号該当性について

ア 条例第6条第1項第4号は、「実施機関内部若しくは実施機関相互又は実施機関と国等の機関における審議、検討、調査研究等（以下「審議等」という。）についての情報であって、公開することにより、当該審議等に著しい支障を生ずるおそれのあるもの」については、公開しないことができる旨規定している。

この規定は、行政機関が行う審議、検討、調査研究等が、自由率直な意見交換や十分な資料収集の下に行われることを確保するために定めたものと解する。

イ ところで、本件文書は、(1)イで述べたとおり、鎌倉市が事業者と協定の締結をするために作成したものであり、本号でいう「審議等」の情報であることが認められる。

そうすると、次に、本件文書を公開することにより、審議等に著しい支障が生じることになるかどうかという点が問題となってくるが、指導要綱は、(1)アで述べたように、事業者の理解と協力を求めながら最終的には協定書の締結に至ることを目的としていることから、実施機関の意思決定がされる前に本件文書が公開されると、あたかも協定の締結がなされたかのように誤解され、無用の混乱を招くおそれがあると考えられる。したがって、実施機関が審議等に著しい支障を生ずるおそれのあることを理由に、決裁の終了以前に本件文書を公開することを拒否したことは妥当な決定であるといわねばならない。

ウ しかし、その後、当該開発事業にかかわる鎌倉市の意思決定は、法第32条の規定に基づき「公共施設に関する同意及び協議に係る通知について」という不同意とする新たな文書が平成7年9月18日付けをもって決裁され、当該事業者には同月20日付けをもって通知されている。

エ そうであるとすれば、当該開発事業に対する鎌倉市の意思決定は既に確定したのであり、今後、本件文書の発展性も見られない。

したがって、本件文書は意思形成過程の情報とはいえず、公開することにより、不正確な理解や誤解を与え、混乱を招くおそれはなく、

審議等に著しい支障が生じるとは考えられない。

よって、条例第6条第1項第4号に該当しないものと判断する。

(4) 条例第6条第1項第5号該当性について

ア 条例第6条第1項第5号は、「実施機関又は国等の機関が行う検査、監査、取締り等の計画、争訟及び交渉の方針、契約の予定価格、試験の問題その他の事務又は事業についての情報であって、当該事務又は事業の性質上、公開することにより、当該事務又は事業の実施の目的を失わせ、又は公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるもの」については、公開しないことができる旨規定している。

イ この規定は、実施機関又は国等の機関が行う事務又は事業の性質や目的から、その事務又は事業の執行前あるいは執行の過程においての情報を公開することにより、実施の目的を失い、又は特定なものに不当な利益を与える結果となり、市民全体の利益を損なうおそれがある。このため、これらの情報を非公開とすることにより、その事務又は事業の公正又は円滑な執行を確保しようとするものであると解する。

ウ 本号で例示されている情報は、該当する情報の代表的な例を掲げたものであり、これに類似するその他の一般的な行政事務の執行に当たっての情報も「その他の事務又は事業についての情報」に含まれるものと解され、したがって、本件文書は、これに該当するものと認められる。

エ 本件文書は、特定の開発事業に関して市長と事業者との間で協定を締結するために作成されたものであり、その内容は、道路整備、排水施設の設置、消防水利の設置等となっている。また、その記載内容は、事業者と住民との間の交渉等の過程で、ある程度確認されている事柄でもあり、これらを公開することによって指導要綱に基づく指導行政が著しく困難になったり、利害が相反する事業者と地域住民等との紛争に油を注ぐような結果になるとは考えられない。

オ また、実施機関は、異議申立人と係争中であり、本件文書を公開することは、裁判方針に影響を及ぼし、裁判上の因果関係が十分に予想されると主張しているが、本号でいう「争訟及び交渉の方針」は、争訟に係る処理方針、準備書面等であって、解釈は限定的にすべきである。

したがって、本件文書を公開することにより、行政指導の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にし又は市の権利行使が損なわれるおそ

れがあるとはまではいえない。

よって、条例第6条第1項第5号に該当しないものと判断する。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は別紙のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
7. 7. 28	諮問（諮問第9号）
7. 28	実施機関に対し、公開拒否理由説明書の提出要請
8. 21	公開拒否理由説明書の受理
8. 22	異議申立人に公開拒否理由説明書の写しを送付及び意見書の提出要請
8. 28	・公開拒否理由説明書に対する意見書の受理 ・実施機関に意見書の写しを送付
9. 18	審議（第14回審査会）
10. 2	審議（第15回審査会）
11. 6	第16回審査会 ・異議申立人から意見聴取 ・実施機関から公開拒否理由説明の聴取
8. 1. 22	審議（第19回審査会）
2. 27	審議（第20回審査会）
3. 18	審議（第21回審査会）
3. 28	答申